

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO TURÍSTICO EN LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA

Arq. Fernando B. Calderón Calderón Ms.C
servitca@hotmail.com
UNIANDES

RESUMEN

El ordenamiento territorial dentro del desarrollo turístico reviste gran importancia en la actualidad debido a la necesidad de lograr una correcta utilización de los espacios para contribuir al desarrollo humano ecológicamente sostenible, armónico y socialmente justo. Por tanto debe existir una armonización entre las diferentes políticas, actores y comunidades; cuya base sea la participación activa, la sustentabilidad y la equidad, apuntando siempre a impulsar la economía solidaria. La Estrategia de Turismo de Tungurahua es una política prioritaria para el desarrollo económico cantonal y provincial, logrando, de manera coordinada y planificada, el desarrollo turístico por ser esta una posibilidad complementaria al bienestar económico para las comunidades.

PALABRAS CLAVE: Planificación Territorial, Desarrollo Turístico, Ordenamiento Territorial, Estrategias

ABSTRACT

Territorial planning in the tourism development is of great importance today because of the need to ensure efficient use of space to contribute to harmonious human development, ecologically sustainable, socially just. Therefore there must be an alignment between different policy actors and communities; whose base is the active participation, sustainability and equity, always aiming to promote the solidarity economy. The Tungurahua Tourism Strategy is a policy priority for the district and provincial economic development, achieving a coordinated and planned manner, tourism development as this is an additional possibility to the economic well-being for communities.

KEYWORDS: Territorial Planning, Tourism Development, Land Management, Strategies

INTRODUCCIÓN

El ordenación del territorio es conceptuado como la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad, cuya finalidad es proponer y gestionar un modelo territorial que refleje el estilo de desarrollo imperante en una sociedad que ha optado por un desarrollo sostenible; la ordenación territorial es entendida como una intervención voluntaria y coordinada de la colectividad en un cuadro espacial preciso (nacional, regional, distrital y comunal) cuyo objetivo es lograr la distribución armoniosa de los hombres y sus actividades en el conjunto del territorio y un uso adecuado de sus recursos, lo contrario es anarquía que afecta el equilibrio del medio natural.

En la actualidad, a causa de las fuertes modificaciones y desequilibrios de los sistemas geográficos y ecológicos que el hombre imprime a escala mundial debido al uso de los recursos naturales con motivaciones puramente económicas, los métodos de ordenamiento del territorio conforman un instrumento básico para la protección preventiva del medio ambiente y para el uso sostenible de los recursos naturales, y por ende de la práctica de las actividades económicas. (Cruz, 2006).

De acuerdo con (Massiris, 2000) el ordenamiento territorial es una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central debe ser el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y el uso del espacio de modo que estos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo.

Lo anterior pone en evidencia que en el ordenamiento territorial confluyen las políticas ambientales, las políticas de desarrollo a través del buen vivir, las de desarrollo social y étnico cultural, cuya naturaleza es determinada por el cambio de los ejes de la Matriz Productiva del Ecuador al año 2014. El presente estudio tiene como objetivos dar a conocer a los actores y comunidades lineamientos para una correcta toma de decisiones sobre el territorio.

Todo ello dentro del marco establecido en las Estrategias de Turismo de Tungurahua, que desde su aprobación se han venido formulando como consecuencia de los cambios direccionados al manejo económico y político del Ecuador en los albores de la segunda década del siglo XXI.

DESARROLLO

Los programas de ordenamiento territorial para el desarrollo de las actividades turísticas se derivan de la Constitución del Ecuador y recoge conceptualmente dos grandes avances en relación a los temas ambientales: los derechos de la naturaleza y los derechos ambientales en el marco del Buen Vivir como parte del nuevo régimen de desarrollo.

El Plan del Buen Vivir tiene como parte de sus estrategias y programas, la estructuración de acciones que permitan mejorar la forma en que se planifica y configura el espacio turístico en aquellas áreas que han sido identificadas como regiones y destinos con vocación dominante para este importante sector de la economía y el desarrollo del país.

La nueva visión reconoce que el Buen Vivir de las personas está íntimamente ligado al ámbito natural. Las sociedades en sus diversos modos y niveles de vida dependen física, económica, o espiritualmente de la naturaleza, en el caso del Ecuador, es evidente que históricamente nuestro modelo de desarrollo se ha basado en la explotación desenfrenada de los recursos naturales.

Es en este punto debemos pensar en el tipo de relación naturaleza – actividades humanas que podemos alcanzar, de ahí que la pregunta fundamental se traslade a tratar de respondernos ¿cómo vivir bien con justicia social y ambiental dentro de los límites de la naturaleza?, es decir el espacio en donde vivimos, si solo pensamos o elegimos la vía imperativa pero no única del usufructo de la naturaleza sin ningún control.

El proyecto político actual, plantea una transición del modelo altamente extractivista, prácticamente dependiente y completamente desordenado a nivel territorial, a un modelo de aprovechamiento moderado sostenible, utilizando de manera inteligente los espacios disponibles, asegurando la soberanía alimentaria, considerando el crecimiento poblacional, protegiendo los paisajes naturales e intervenidos, disfrutándolos, asegurando el mantenimiento del agua y de sus fuentes, evaluando los riesgos posibles a las poblaciones por eventos naturales que nos afectan, para poder tomar medidas de precaución y mitigación, democratizando la planificación y la toma de decisiones a los ciudadanos y ciudadanas, recuperando la mirada y reconociéndonos como una nación costera e insular fuertemente ligada al mar, pero

también andina y amazónica, muestras ciertas de cumplimiento de los derechos de la naturaleza.

Para el periodo comprendido entre los años 2009 y 2013, al que se circunscribe este Plan, en toda la arquitectura territorial se han identificado ejes fundamentales que han sido potenciados en términos de trabajo durante estos años, los que se enlistan de la siguiente manera:

Primer eje.- Considerar el patrimonio natural en su conjunto, la conservación y un manejo efectivo y coherente en los espacios naturales. De la misma manera, resulta imprescindible considerar la intervención humana, desde lo comunitario, lo privado y lo público según su nivel de participación.

Segundo eje.- Se debe prevenir y enfrentar los niveles de contaminación tanto de los espacios terrestres, acuáticos y atmosféricos, de las zonas urbanas, rurales y marinas. Resulta imprescindible proveer de saneamiento básico en las zonas urbanas y las comunidades rurales, controlar los pasivos de la explotación minera y petrolera.

Tercer eje.- Incorporar una visión de aprovechamiento económico, pero a su vez contemplar los niveles de corresponsabilidad con los efectos ambientales a mayor escala, como es el caso del calentamiento global. Respecto a las iniciativas de ahorro o disminución de consumo de carbono en la atmósfera, mecanismos como la iniciativa Yasuní – ITT, resultaba ser una propuesta integral de conservación del patrimonio natural, procurando el control de los impactos ambientales de la futura explotación petrolera, sumada esta a la protección de comunidades indígenas contactadas y no contactadas.

Cuarto eje.- Este eje es el agua, considerado como un derecho y un patrimonio nacional al cual toda la población debe tener acceso, y constituye un elemento fundamental para el Buen Vivir.

Quinto eje.- El quinto eje lo constituye el impulso al turismo de naturaleza y especialmente comunitario, el cual se presenta también como una actividad alternativa que permite aprovechar el valor paisajístico de la naturaleza, generando oportunidades educativas, lúdicas, además de trabajo y re-distribución de la riqueza. Sin embargo, esta "industria verde" también necesita desarrollar capacidades, como la formación profesional en todos los campos de servicios turísticos y de naturaleza, educación formal, infraestructura, inversión en los planes de manejo de los espacios naturales,

generación de información de las oportunidades turísticas a nivel nacional e internacional, dotar de sistemas de seguridad y accesibilidad a dichos espacios, todos estos aspectos enfocados principalmente al fortalecimiento desde la óptica comunitaria. (*Estrategia para el Buen Vivir Rural*, 2009)

El territorio es depositario de la historia económica, política y social de un país, siendo la expresión espacial de la forma de acumulación y re-distribución de la riqueza. Desde esta perspectiva, es el territorio donde se concretizan y asimilan las diferentes políticas, tanto públicas como privadas. La lectura de la ocupación actual del territorio ecuatoriano nos permite entender los procesos de cambio en los planos económicos, culturales y políticos, es a su vez la geografía la que ha ido condicionando la ubicación de infraestructuras, los modos de transporte, los sistemas agrícolas y la ubicación industrial.

Construir un país territorialmente equipotente, equitativo, seguro, sustentable, con una gestión eficaz y un acceso universal y eficiente a servicios y recursos productivos solo será posible a partir de una optimización de las inversiones y reformas político - administrativas claras, cuya base sea la participación, la sustentabilidad y la equidad, así como del impulso a la economía solidaria.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La conceptualización del ordenamiento implica diferentes caracteres, modalidades, dimensiones y actuaciones. El ordenamiento tiene un carácter asociado a los modelos y problemas de desarrollo económico, ambiental y social del territorio, esta situación podría considerarse el nivel político del ordenamiento.

En otro nivel, se puede ubicar la dimensión espacial del ordenamiento, que comprende una definición física – geográfica, vinculada entre otros aspectos a la forma de organización del Estado y sus instituciones por instancias de gobierno, la ocupación y distribución del uso del suelo, la propiedad y la población entre otros aspectos. En forma complementaria, se puede enunciar un carácter estratégico del ordenamiento, que se refiere a los componentes de gestión, instrumentos, normas y procesos.

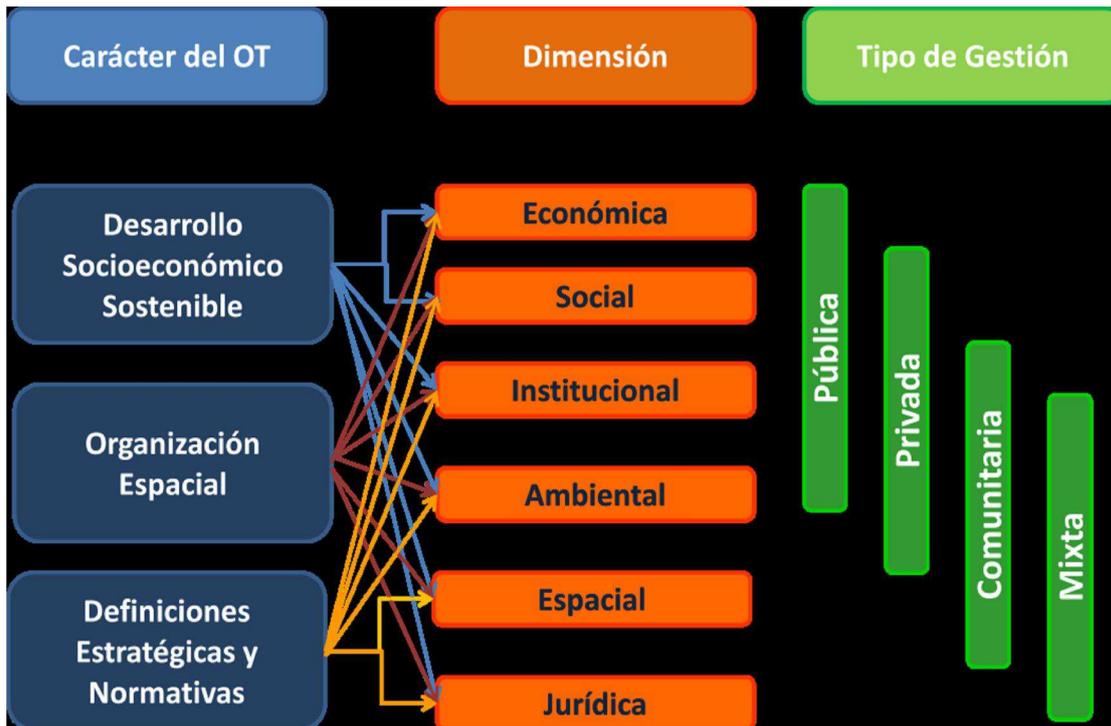


Figura 1: Esquema de carácter estratégico – operacional del ordenamiento
FUENTE: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Turístico, Panamá 2011

Las acciones sobre el territorio comprenden diferentes formas de intervenir en el modo en que el mismo se ocupa y se transforma. Estas acciones van desde la regulación, la asignación de inversiones, la protección de elementos patrimoniales, hasta actividades como la subdivisión o edificación, de acuerdo a la naturaleza de los diferentes agentes y actores. Este proceso se conciben como herramienta multipropósito con varios objetivos, donde predomina un componente social, en el cual, el turismo aparece como una posibilidad complementaria de desarrollo económico para las comunidades.

Las líneas de acción se enmarcan en:

- Crecimiento económico sostenible
- Reducción de la pobreza
- Incremento de la competitividad de la economía.
- Desarrollo del capital humano y productivo.
- Los aspectos poblacionales; las etnias, el nivel educativo.
- Fomento de servicios al turismo interno y externo.

- Profundización de actividades complementarias para la exportación agroindustrial.
- Intensificación de infraestructuras y servicios para el turismo.
- Reordenar el territorio municipal y sus actividades así como los usos del suelo que permitan orientar la inversión pública y privada.
- Integrar la planificación física y socioeconómica
- Identificar los lugares donde se presentan fenómenos meteorológicos y tectónicos como lluvias, sequías y derrumbes, entre otros elementos.

En el proceso de elaboración de los planes de ordenamiento territorial se deben realizar mesas especializadas logrando las siguientes actividades:

- Elaboración de un diagnóstico situacional participativo
- Evaluación ambiental general
- Implementar un plan para el uso y ocupación del territorio urbano y rural
- Realizar una declaración de normativas e instrumentos de gestión territorial con propuestas municipales.

Los espacios turísticos, se entienden en el contexto general de la planificación territorial como elementos dinámicos, y deben procurar:

- El espacio físico y geográfico en el que se desarrolla la actividad turística.
- El asentamiento de los espacios administrativos, pues las actuaciones derivadas del ordenamiento no pueden sino aplicarse sobre las estructuras políticas y administrativas en las que está organizado el Estado y la convivencia humana.
- Se deben integrar acciones que permitan la participación ciudadana en las decisiones económicas, sociales ambientales que tengan lugar dentro del llamado sistema turístico

A efectos de clarificar cómo funciona en la práctica esta metodología dinámica se incluye el siguiente esquema en el que se identifican y relacionan los procesos tradicionales de planificación de destinos y los procesos “dinámicos” dentro de la planificación territorial.

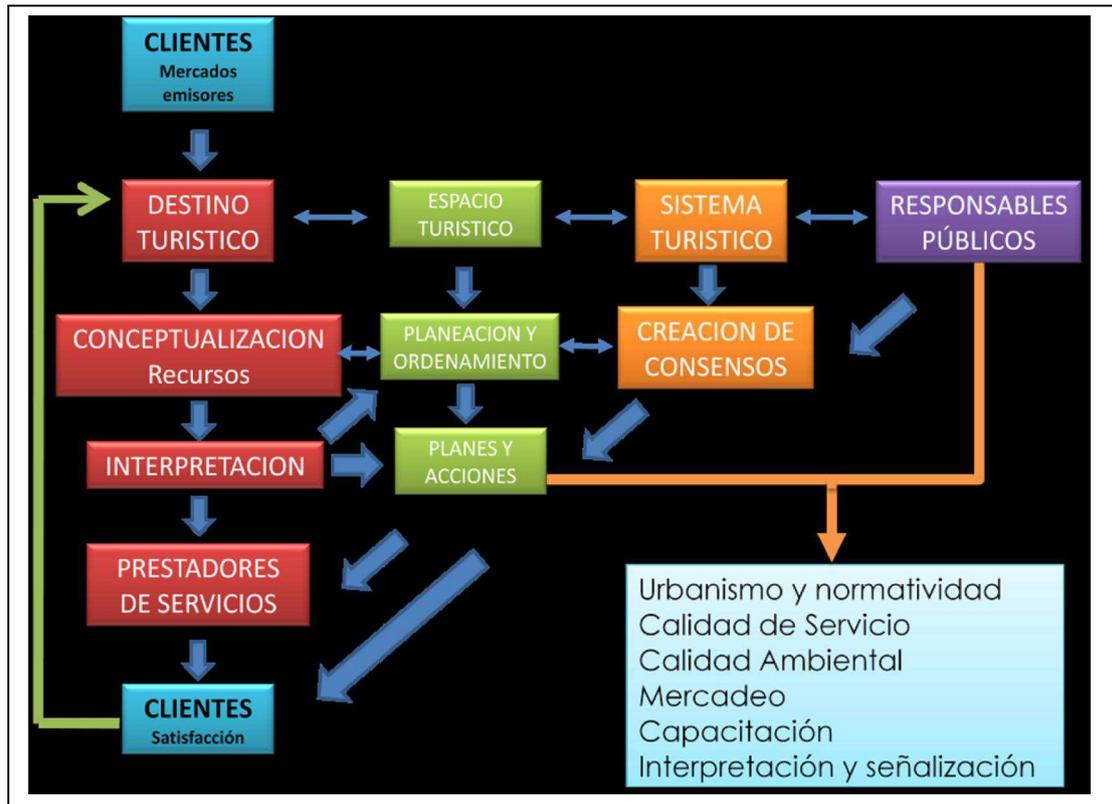


Figura 2: El proceso de planeación de destinos con base en la conceptualización
Fuente: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Turístico, Panamá 2011

ESTRATEGIA TERRITORIAL NACIONAL

Las nuevas disposiciones constitucionales recuperan y fortalecen el rol de planificación del Estado y el territorio. El ejercicio de los derechos del Buen Vivir es el eje primordial de la acción estatal y se define a la planificación y la política pública como instrumentos que garantizan su cumplimiento a favor de toda la población. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se fundamenta en este mandato constitucional, enfatiza la perspectiva de propiciar una nueva relación entre el ser humano con la naturaleza y su entorno de vida, en donde el territorio cobra especial relevancia.

En este contexto, la Estrategia Territorial Nacional está concebida como el conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio, que constituyen referentes importantes para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales, en concordancia con los objetivos y metas definidas en el Plan y es, adicionalmente, un instrumento de

coordinación entre niveles de gobierno que debe ser complementado con procesos de planificación específicos en cada territorio.

El territorio es un sistema complejo y dinámico que se transforma continuamente. Desde esta perspectiva, este instrumento debe ser flexible para incorporar, de manera permanente y democrática, las visiones y los aportes que provienen de actores institucionales y ciudadanos que inciden en él. En otras palabras, la Estrategia Territorial Nacional que se incorpora como elemento innovador del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009- 2013, debe convalidarse y enriquecerse a partir de los procesos participativos de planificación y de ordenamiento territorial, impulsados desde los gobiernos autónomos descentralizados, así como desde lineamientos sectoriales específicos.

LA ESTRATEGIA DE TURISMO DE TUNGURAHUA

La Estrategia de Turismo de Tungurahua es una política prioritaria para el desarrollo económico cantonal y provincial que pretende impulsar de manera coordinada y planificada el desarrollo del sector turístico, donde los actores públicos y privados de los nueve cantones trabajen con objetos y líneas estratégicas comunes.

Mediante la identificación de recursos y atractivos (culturales y naturales), implementación de servicios para el turista (alimentación, estadía, transporte, recreación, etc.), el encadenamiento y el posicionamiento mercantil de los mismos, así como la definición de vivencias y valores agregados a ellos. Todo esto enmarcado en los principios de sostenibilidad y responsabilidad social a fin de crear una amplia gama de productos turísticos de diversas variedades (comunitarios, ecoturísticos, aventura, termo-salud, de congresos y eventos, religiosos, históricos, gastronómicos artesanales, culturas vivas, entre otros).

La estrategia de turismo comprende las siguientes líneas de acción y programas del Gobierno Provincial de Tungurahua dentro de La Agenda de Desarrollo Provincial.

1. Fortalecimiento de la calidad de los productos, servicios y entorno físico de la oferta turística actual.
2. Gestión de la información turística clave
3. Manejo adecuado de los recursos naturales y culturales

4. Fortalecimiento de la gobernanza y las instituciones relacionadas con el turismo
5. Capacitación y formación de habilidades
6. Fomento de inversiones y promoción del emprendimiento turístico
7. Desarrollo de políticas de seguridad y gestión de riesgos

RESULTADOS

A partir del estudio realizado sobre el tema se infiere que se debe realizar un análisis espacial y documental con base en información institucional de diferentes fuentes y visitas de campo, que permitan consignar en fichas y matrices indicadores clave en variables para determinar los niveles de consolidación de cada uno de los potenciales destinos intercantonales y en consecuencia, solucionar los problemas en materia del ordenamiento y gestión territorial.

Por último se deben presentar propuestas en materia de planificación y gestión territorial y turística de cada cantón y destino turístico consolidado, con lineamientos y directrices que deben ser adoptados y cumplidos por las autoridades locales y emprendedores de los proyectos turísticos.

La relación entre la actividad turística, el desarrollo regional y su estudio sistemático a efectos de toma de decisiones en el ordenamiento territorial es consecuencia inmediata de tres factores, los cuales son relativamente novedosos:

1. La generalización del fenómeno del desplazamiento de poblaciones por motivos de ocio y otras motivaciones no relacionadas directamente con el empleo, como el turismo de negocios y compras, turismo cultural, turismo sostenible vinculado a los sistemas de producción rural, ecoturismo, turismo comunitario, turismo científico, entre otros.
2. La globalización económica y la consiguiente movilidad de capitales, que se han enfocado sobre el turismo considerado como una de las actividades económicas con mayor crecimiento sostenido
3. La presión sobre los territorios y las personas que los habitan derivada de los factores anteriores, así como la creciente sensibilidad de los actores locales y de

los propios consumidores turísticos sobre el mantenimiento de los valores que dan soporte a la actividad.

El primero de estos factores está produciendo una revisión general del turismo como actividad económica, desenfocando la tradicional visión de “fuente de divisas” hacia un posicionamiento del turismo dentro del sector de los servicios como parte de la economía nacional. La actividad turística ya no depende únicamente de los desplazamientos receptivos externos, sino de una creciente movilización interna que en algunos casos, como el norteamericano, o el colombiano superan la entrada de turistas externos. El turismo se ha convertido en parte de un segmento de la economía caracterizado por el consumo de servicios de ocio, descanso, entretenimiento y gastronómico.

El segundo factor introduce aspectos especulativos y de máximo rendimiento posible que enfoca las inversiones sobre aquellos atractivos de los que se supone se alcanzarán las más elevadas utilidades en los plazos más breves posibles.

Este enfoque, consecuente con los objetivos de optimización del rendimiento de los capitales invertidos, ha dirigido estas inversiones sobre los segmentos y destinos más demandados y que ofrecen mejores garantías en activos tangibles: turismo urbano, ecoturismo, turismo comunitario, turismo de naturaleza, sol y playa y turismo cultural.

El tercero de estos factores responde a un mecanismo reactivo frente a dos tipos de consecuencias directas de la actividad turística tal y como se ha venido perfilando desde la segunda mitad del siglo pasado: la afectación a los recursos naturales y a las poblaciones locales receptoras, acompañado de falta de procesos de calidad, así como de mecanismos de regulación, control y ordenamiento territorial.

Desde los años 80 del pasado siglo se comienzan a tomar en consideración estos efectos, sobre todo los indeseables y en línea con otros paradigmas como el desarrollo sustentable, comenzado a hablarse de desarrollo turístico sostenible. Esto significa que la actividad turística (y en general todas las actividades económicas desarrolladas dentro de sistemas territoriales) deben asegurar en su operación:

- La conservación y regeneración de los recursos naturales utilizados
- La mejora del bienestar de las poblaciones locales y el respeto a sus culturas y tradiciones

- El beneficio a largo plazo de las inversiones realizadas y la contribución de estas utilidades a las cargas comunes de las sociedades en que se implantan.

Los responsables públicos, gobierno nacionales, regionales y locales, así como las organizaciones propias de las sociedades receptoras, expresan sus intereses y establecen marcos de actuación dirigidos a aprovechar el fenómeno turístico como motor del desarrollo de sus territorios. Al turismo no debe verse solamente como una actividad económica transversal, esta involucra aspectos negativos en el uso irracional del suelo por falta de una adecuada planificación territorial.

El paradigma del turismo sostenible como motor del desarrollo sustentable está requiriendo de visiones novedosas y de formas diferentes de organizar la información de respaldo para la toma de decisiones. No bastan las Ordenanzas Urbanas, la protección de los espacios naturales, el control a las inversiones, ni el pago de los impuestos y tasas habituales. Por tanto los condicionamientos de la actividad turística necesitan normativas, enfoques y contenidos específicos que tengan en cuenta estos requerimientos.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO TURISTICO DE TUNGURAHUA

El ordenamiento territorial para el desarrollo turístico de Tungurahua debe profundizar en la armonización de la política provincial con las estrategias del turismo, en los espacios en que se configuran los diferentes sectores, los recursos naturales y los espacios consolidados por el urbanismo en las cabeceras cantonales.

Se consideran los 280 atractivos turísticos naturales y culturales de la provincia, en los que sobresalen los que hacen el TOP TEN del turismo en Tungurahua

- Parque Nacional Llanganates
- Ciudad de Ambato
- Ciudad de Baños de Agua Santa
- Parque Nacional Sangay
- Cascada Pailón del Diablo
- Parroquia Quisapincha
- Pueblo Indígena Salasaka

- Cascada Manto de la Novia
- Fiesta de la Fruta y de las Flores
- Ciudad de Santiago de Píllaro

El ordenamiento territorial urbano - rural es una función pública, pero la gestión de estos territorios es **responsabilidad compartida público - privada**. Este criterio tiene como objetivo superar las definiciones unidireccionales propias del planeamiento normativo tradicional, para introducir una lógica de gestión en las normas sobre uso y manejo del suelo

CONCLUSIONES

Si el ordenamiento tiene un carácter de normalización, esta visión mixta en la que la planeación turística interactúa con la planeación y el ordenamiento territorial, no puede quedarse en un simple análisis situacional o un ejercicio académico.

El propio Plan del Buen Vivir (Ecuador) y la Estrategia de Turismo de Tungurahua, que ilustran y amparan el presente estudio, requiere para su aplicación y desarrollo de un cierto nivel de directrices que permitan actuar sobre casos concretos, orientar la actuación de otros organismos competentes que afectan al turismo y en definitiva, enfocar los proyectos existentes hacia un uso racional y capaz de generar riqueza sin afectar a los valores fundamentales que sustentan la actividad turística en la provincia de Tungurahua, la Región Central del País y el bienestar de sus habitantes.

Para la aplicación de la Planificación Territorial Turística se deben:

- Crear una mesa especializada para la coordinación, consenso y ajuste de las acciones de planificación y normatividad que afecten a los destinos turísticos.
- Establecer criterios homogéneos para la elaboración de planes de ordenamiento territorial en los cantones y parroquias.
- Establecer una normatividad general para la aprobación de proyectos urbanísticos que afecten a los destinos turísticos.
- Definir normas técnicas específicas para los espacios abiertos al público que incluyan además de las normas constructivas, referencias normativas a la habitabilidad, ergonomía y seguridad.

- Estudiar los proyectos urbanísticos dentro del conjunto del destino y no como proyectos aislados
- Establecer limitantes de saturación de la planta turística mediante estudios de capacidad de carga

REFERENCIAS

Aguilar, D. (1989). *Términos de Referencia Consultorías para Planes de Ordenamiento Territorial*.

Autoridad de Turismo de Panamá. (2011). *Ordenamiento Territorial y Desarrollo Turístico, Fase II; Estudio Técnico*. Panamá.

Chiriboga, M. (2008). *Diseño de las políticas nacionales de desarrollo rural territorial*. Quito: MIES-PRODER.

Cruz, F. (2006). *Ordenamiento territorial instrumento de desarrollo turística* (Tesis para optar por el grado académico de Magister en Geografía). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú. Retrieved from http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/cybertesis/3289/1/cruz_rf.pdf

Estrategia para el Buen Vivir Rural (2009-2013). (2009). Quito: SENPLADES.

Gobierno Provincial de Tungurahua. (2008). *Estrategia de Turismo de Tungurahua, Agenda de Desarrollo Provincial periodo 2008 – 2010*.

Hidalgo, F. (2009). *Apuntes para la formulación de políticas públicas en materia de soberanía alimentaria*. Quito: SENPLADES.

Massiris, Á. (2000). *Ordenamiento Territorial, Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales en Colombia*. Bogota: Biblioteca Luis Ángel Arango.